

VU Research Portal

Verordeningsbepalingen in het omgevingsplan

Struiksma, J.

published in

Tijdschrift voor Bouwrecht
2017

document version

Peer reviewed version

document license

Unspecified

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Struiksma, J. (2017). Verordeningsbepalingen in het omgevingsplan. *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 10(2), 103-108.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Verordeningsbepalingen in het omgevingsplan

Prof.mr. J. Struiksmá¹

1. Inleiding

Onder de werking van de Omgevingswet moeten de gemeenten regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving² bijeen brengen in het omgevingsplan. De grondslag voor dit instrument is te vinden in artikel 2.4 van de Omgevingswet (Ow). In dit artikel wordt bepaald dat de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vaststelt waarin regels over de leefomgeving worden opgenomen.

In art. 4.1, lid 1, Ow wordt aan artikel 2.4 een verduidelijking gegeven door te bepalen dat in het omgevingsplan met het oog op de doelen van de wet regels kunnen worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de leefomgeving. Ik duid deze activiteiten kortheidshalve aan als relevante activiteiten. In art. 4.2, lid 1, Ow wordt daarna nog voorgeschreven dat het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bevat en andere regels die met het oog daarop nodig zijn.

Het gevolg van deze bepalingen is dat het verplicht zal zijn om functies toe te delen in een omgevingsplan en dat voor het overige de mogelijkheid bestaat om regels over relevante activiteiten daarin op te nemen. Het zal niet meer mogelijk zijn regels over de leefomgeving (functies en activiteiten) op te nemen in verordeningen die worden vastgesteld op grond van de autonome verordeningsbevoegdheid van de gemeente, tenzij dat door de wet wordt toegestaan. Artikel 2.7 Ow biedt hiervoor de grondslag.

Op het eerste gezicht is dit een duidelijk systeem. Bij nader inzien valt dat echter tegen. Wat we onder *activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de leefomgeving* moeten verstaan, is namelijk niet zonder meer duidelijk. Slechts van enkele gemeentelijk verordeningen is bij eerste bestudering helder dat ze gericht zijn op de bescherming van een onderdeel van wat in de Omgevingswet onder de leefomgeving wordt verstaan. De bomenverordening en de erfgoedverordening zijn de bekendste voorbeelden. De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) staat echter vol met bepalingen die nooit zijn ingegeven vanuit de zorg voor de leefomgeving -het concept bestond lange tijd niet - maar waarvan we nu kunnen constateren dat de geregleerde activiteiten gevolgen hebben of kunnen hebben voor de leefomgeving.

Als gevolg van deze onduidelijkheid is een discussie ontstaan en heeft de regering bij diverse gelegenheden getracht door middel van voorbeelden inzicht te geven in de reikwijdte van de verplichting zoals opgenomen in art. 2.4 Ow. Naar aanleiding van vragen die over dit onderwerp werden gesteld bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, gaf de regering een tamelijk uitgebreid overzicht in de Nota naar aanleiding van het nader verslag (Nanv). Ik citeer dit overzicht hier.

“Onderwerpen die regulering van het gedrag van personen in de openbare ruimte betreft, die een sterk persoonsgebonden (en niet-zaaksgelateerd) karakter hebben die mede een motief hebben de openbare orde en veiligheid te beschermen, komen in het algemeen niet in aanmerking om in het omgevingsplan te worden geregleerd. Denk hierbij onder meer aan wildplassen, alcoholgebruik, stallen van fietsen, regulering van het toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf, maatregelen tegen overlast en baldadigheid, maatregelen ter bestrijding van heling van goederen, drugsoverlast, bestuurlijke ophouding, toezicht op speelgelegenheden,

¹ Jan Struiksmá is hoogleraar Bestuursrecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit.

² Kortheidshalve duid ik de fysieke leefomgeving in dit stuk verder aan als de leefomgeving.

bijzondere bepalingen over horecabedrijven als bedoeld in de Drank- en horecawet en toezicht op openbare inrichtingen. Veelal betreft het hier ook regels met aan de burgemeester toebedeelde taken en bevoegdheden. Het is niet beoogd om dergelijke onderwerpen binnen het domein van het omgevingsrecht en het omgevingsplan te trekken. Ook bij regels die betrekking hebben op subsidies en leges ligt het niet voor de hand om te bepalen dat deze in een omgevingsplan moeten worden opgenomen. Het in het omgevingsplan brengen van dergelijke specifieke regels zou juist kunnen leiden tot een desintegratie van verordeningen waarin dergelijke onderwerpen nu samenhangend zijn gereguleerd.

Bij onderwerpen die wel voor opname in het omgevingsplan in aanmerking komen, kan gedacht worden aan regels over de veiligheid op de weg, de bruikbaarheid van de weg, de bescherming van het milieu en natuurschoon, de zorg voor het uiterlijk van de gemeente, het innemen van ligplaatsen en het havenbeheer. Ten aanzien van enkele onderwerpen bestaat het beeld dat slechts de locatiespecifieke of zaaksgebonden onderdelen geregeld moeten worden in het omgevingsplan. De openbare orde aangelegenheden blijven in de algemene plaatselijke verordening. Hierbij wordt gedacht aan locaties voor het afsteken van vuurwerk, het houden van evenementen, het houden van markten en het innemen van standplaatsen.”³

Ook bij de behandeling in de Eerste Kamer werden weer vragen gesteld, onder meer over de openbare orde. De regering antwoordde in de memorie van antwoord (MvA) als volgt.

“Regels die zuiver tot doel hebben om de openbare orde te beschermen, vallen niet binnen het rechtsgebied van het omgevingsrecht. Er zijn echter regels met een gedeeld motief. Bijvoorbeeld regels die gaan over de leefomgeving maar die (mede) vanuit het motief van openbare orde zijn gesteld (denk aan regels over evenementen, alcoholgebruik, stallen van fietsen, regulering van het toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf, maatregelen tegen overlast en baldadigheid, maatregelen ter bestrijding van heling van goederen, drugsoverlast, toezicht op speelgelegenheden, bijzondere bepalingen over horecabedrijven). Bij dergelijke regels speelt in het bijzonder de vraag in hoeverre deze al dan niet in het omgevingsplan opgenomen zouden moeten worden.”⁴

De regering kondigde aan dat met diverse betrokken instanties een werkgroep was ingesteld om de vraag te beantwoorden om welke regels het bij de toepassing van art. 2.4 Ow gaat. De bedoeling zou zijn dat voor de praktijk een helder beeld wordt gegeven van de onderwerpen die wel en niet in het omgevingsplan hoeven te worden opgenomen. In dat verband zou ook art. 2.7 Ow worden aangepast.

Het valt op dat de opvatting van de regering, zoals die blijkt uit de citaten, niet helemaal consistent is en aan de vage kant wordt gehouden. Wordt in de Nanv bijvoorbeeld nog gesteld dat regels die mede een motief hebben de openbare orde en veiligheid te beschermen *in het algemeen* niet in aanmerking komen om in het omgevingsplan te worden verrat, wordt in de MvA de vraag *gesteld in hoeverre* die *al dan niet* in dat plan zouden moeten worden opgenomen (cursivering JSt).

Intussen is de consultatieversie de Invoeringswet Omgevingswet (IOW) verschenen.⁵ Art. C, IOW bevat de aangekondigde wijziging van art. 2.7. Na verwerking daarvan luidt de nu voorgestelde bepaling:

Artikel 2.7 (verplicht opnemen en uitsluiten van decentrale regels)

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen gevallen worden aangewezen waarin regels over de leefomgeving alleen in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening mogen worden opgenomen.

³ Kamerstukken II, 2014/15, 33 962, 23, p. 55.

⁴ Kamerstukken I, 2015/2016, 33 962, E 65, p.

⁵ https://www.internetconsultatie.nl/invoering_omgevingswet, geraadpleegd op 9 januari 2017.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen gevallen worden aangewezen waarin regels over de leefomgeving niet in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening mogen worden opgenomen.

Door deze bepaling ontstaat in samenhang met de artikelen 4.1 en 4.2, Ow, het volgende systeem:

1. Er is een verplichting om functies aan locaties toe te delen. Dit kan uitsluitend in het omgevingsplan.
2. Er is de mogelijkheid om regels over relevante activiteiten te stellen.
 - a. een aantal daarvan mag uitsluitend via een omgevingsplan worden gereguleerd.
 - b. een aantal daarvan mag uitsluitend via een verordening worden gereguleerd.
 - c. voor de niet genoemde kan de gemeenteraad kiezen tussen opname in het omgevingsplan of een verordening.

De bedoeling van deze bijdrage is te achterhalen welke criteria moeten worden gehanteerd om te bepalen voor welke regels over de leefomgeving straks geen plaats meer is in een gemeentelijke verordening, en welke regels niet in het omgevingsplan mogen worden opgenomen.⁶

Ik begin met een analyse van de reikwijdte van de wet: welke activiteiten zijn relevant onder de Omgevingswet? Regels die geen betrekking hebben op relevante activiteiten, vallen niet onder het systeem van de artikelen 2.2, 4.1, lid 1 en 2.7 Ow. Zulke regels behoeven niet van de opnameverplichting te worden uitgezonderd. Ook hoeft niet te worden bepaald dat ze uitsluitend in een verordening mogen worden vervat.

Vervolgens analyseer ik de bevoegdheidsverdeling tussen de burgemeester en burgemeester en wethouders (het college). De burgemeestersbevoegdheden kunnen niet in het omgevingsplan worden opgenomen, omdat het college het bevoegde uitvoerende bestuursorgaan is onder de Omgevingswet. Zou het bij de burgemeestersbevoegdheden gaan om regels over de leefomgeving, dan zouden deze moeten worden uitgezonderd van opname in het omgevingsplan.

Na deze analyse blijft een aantal bepalingen over waarin het college het bevoegde orgaan is. Van deze bepalingen heeft een aantal betrekking op functies in de zin van de Omgevingswet. Deze bepalingen komen (op enig moment) te vervallen, omdat de toedeling van functies onder de Omgevingswet uitsluitend in het omgevingsplan kan plaatsvinden. Ik onderzoek om welke soort bepalingen het gaat.

In een apart onderdeel ga ik nog in op de vraag wat er moet gebeuren met de zogenaamde absolute geboden en verboden: bepalingen waarin niet in een toestemmingsmogelijkheid is voorzien.

Er is nog van alles te zeggen over de in art. 2.7 Ow nu voorgenomen driedeling, maar dat bewaar ik voor een volgende bijdrage, evenals een analyse van de wetstechnische en systematische voorwaarden die in acht moeten worden genomen als verordeningsbepalingen worden overgebracht naar het omgevingsplan

Ik rond deze bijdrage af met een samenvatting van mijn bevindingen.

⁶ Ter oriëntatie op de gemeentelijke verordeningen heb ik de site van de gemeente Zwolle gebruikt: <https://www.zwolle.nl/verordeningen>. Als ik verwijs naar de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), dan bedoel ik daarmee het door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ontwikkelde model, geconsolideerde versie, geldig vanaf 13-07-2016

2. Reikwijdte wet

In art. 1.2, lid 1, Ow, wordt een tweedeling onder woorden gebracht: de wet gaat over de leefomgeving en activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor die omgeving. In art. 1.2, lid 2, Ow, wordt de leefomgeving door een niet-limitatieve opsomming van onderdelen gedefinieerd: tot de leefomgeving behoren in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen en natuur. Uit de memorie van toelichting (MvT) blijkt dat de onderdelen van de leefomgeving een zekere bestendigheid en plaatsgebondenheid hebben. Is daar geen sprake van, dan kan iets niet tot die leefomgeving worden gerekend, en is regulering op basis van de Omgevingswet niet mogelijk.⁷ Dit betekent niet dat stoffen en objecten die niet tot de leefomgeving kunnen worden gerekend, niet aan regulering kunnen worden onderworpen. Dat is wel het geval, maar dan uitsluitend voor zover door die stoffen en objecten gevolgen optreden of kunnen optreden voor de leefomgeving. Inherent aan beide onderdelen van de reikwijdte van de wet is dat de verdeling van de leefomgeving op een zodanige manier wordt vastgelegd dat kan worden bepaald welke activiteiten kunnen worden toegelaten, nodig zijn of achterwege gelaten moeten worden ter verbetering of bescherming.

Op grond van art. 1.2, lid 3, Ow, worden als gevolgen voor de leefomgeving in ieder geval aangemerkt gevolgen die kunnen voortvloeien uit: a. het wijzigen van onderdelen van de leefomgeving of het gebruik daarvan, b. het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, c. activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt, en d. het nalaten van activiteiten. Met dit laatste onderdeel wordt bedoeld het nalaten van activiteiten waardoor nadelige gevolgen voor de leefomgeving worden voorkomen.⁸

Uit deze opsomming kunnen we in samenhang met het gegeven dat onderdelen van de leefomgeving een zekere bestendigheid en plaatsgebondenheid hebben, afleiden dat uitsluitend activiteiten die een langdurig gevolg hebben voor de leefomgeving onder de reikwijdte van de Omgevingswet vallen. Ik duid deze activiteiten aan als *relevante activiteiten*.

Tot nu toe lijkt het of de zorg voor de leefomgeving een doel op zich is, maar dat is uiteraard onjuist. Het is bijna altijd de mens die we als uitgangspunt moeten nemen bij het toekennen van functies. De mens is actief in de leefomgeving, en door die activiteiten wordt niet alleen die omgeving beïnvloed, maar kunnen andere mensen weer worden beïnvloed, zowel in hun persoonlijk welbevinden als in de mogelijkheden die zij hebben om hun omgeving optimaal te gebruiken. Daarbij gaat het om belangen als: gezondheid, onderhoud, bruikbaarheid en veiligheid van eigendommen en openbare ruimtes, persoonlijke veiligheid, uiterlijk aanzien van de leefomgeving en openbare orde.

Deze belangen worden in gemeentelijke verordeningen verwoord als (onderdeel van) normcondities in bevoegdheidsnormen. De Omgevingswetgever duidt deze condities aan als beoordelingsregels. Onder de Wro en de Wabo worden de hier bedoelde belangen gezien als vreemd aan het motief van een goede ruimtelijke ordening en leefomgeving, reden waarom zulke bevoegdheidsnormen kunnen bestaan naast de Wro en de Wabo.⁹

Onder de Omgevingswet komt dit anders te liggen. In art. 1.2, lid 4, Ow, wordt gesteld dat als gevolgen voor de leefomgeving ook worden aangemerkt gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de leefomgeving.¹⁰ In de memorie van toelichting lezen we: 'Burgers, bedrijven en overheden voeren activiteiten uit die invloed hebben op

⁷ MvT, p. 60.

⁸ MvT, p. 62.

⁹ Zie recent Afdeling bestuursrechtspraak 2 november 2016, 201600647/1/A3 en de opmerkingen daarover in Stibbeblog 21 december 2016, <http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/environment-and-planning/uitspraak-over-verhouding-dordtse-havenbeheersverordening-tot-wabo-van-belang-voor-toepassingsbereik-omgevingswet/>

¹⁰ MvT, p. 61.

de leefomgeving of die leefomgeving wijzigen. Een activiteit van de één verandert de bruikbaarheid, gezondheid of veiligheid van de leefomgeving voor een ander.’¹¹

Vanuit die optiek moet bij het reguleren van relevante activiteiten rekening worden gehouden met alle mogelijke aspecten die de kwaliteit en de gebruiksmogelijkheden van de leefomgeving en het persoonlijk welbevinden van mensen beïnvloeden of kunnen beïnvloeden.

Als we dus een lijst opstellen van activiteiten die uitsluitend in een omgevingsplan mogen worden gereguleerd, hoeven we alleen te letten op de vraag of het om relevante activiteiten gaat, niet op de beoordelingsregels.

3. Bevoegdheidsverdeling

De burgemeester wordt in art. 172, Gemeentewet (Gemwet), belast met de handhaving van de openbare orde. Op die bepaling volgt een aantal specifiek geformuleerde grondslagen voor aan de openbare gerelateerde bevoegdheden. Daaronder is art. 174, lid 1, waarin de burgemeester wordt belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. In het derde lid wordt bepaald dat de burgemeester verordeningen uitvoert voor zover deze betrekking hebben op het in het eerste lid bedoelde toezicht. In de desbetreffende bepalingen gaat het zonder uitzondering niet om de regulering van relevante activiteiten.

Er kunnen ook bepalingen zijn waarin de burgemeester voor een bepaalde activiteit op grond van een bijzondere wet als bevoegd orgaan is aangewezen. Als aan die activiteit andere activiteiten gelieerd zijn, die niet onder de bijzondere wet vallen, wordt de burgemeester uit doelmatigheidsoverwegingen krachtens de autonome verordenende bevoegdheid ook voor de andere activiteit als bevoegd orgaan aangewezen.

Ik neem als voorbeeld de verordening ten aanzien van speelautomatenhallen. Het gaat hier om relevante activiteiten. Op grond van art. 30, lid 1, Wet op de kansspelen (Wok) is het verboden behoudens vergunning van de burgemeester kansspelautomaten aanwezig te hebben in, op of aan de weg, in voor het publiek toegankelijke plaatsen en, kort gezegd, horeca-inrichtingen. Op grond van art. 30c, Wok, kan bij verordening het aantal kansspelautomaten per inrichting worden beperkt. Er zijn ook speelautomatenhallen. Deze vallen wat betreft het aantal opgestelde automaten onder het vergunningvereiste van art. 30, lid 1, Wok, maar gemeenten zien ook aanleiding om het aantal hallen te beperken. In de op grond van art. 30c, Wok, vastgestelde verordening wordt daarom voorzien in een verbod om een speelautomatenhal te vestigen of te exploiteren, behoudens vergunning van de burgemeester. Een dergelijk vergunningvereiste is gebaseerd op art. 108, lid 1, Gemwet. De toekenning van de bevoegdheid aan de burgemeester ligt in de rede, omdat de vergunningbevoegdheid in art. 30, lid 1, Wok ook aan hem is toegekend.

Het verdient aanbeveling om dit systeem intact te laten en het geheel van de bepalingen in de APV te laten.

Er zijn ook bepalingen waarin of de burgemeester of het college het bevoegde orgaan is. Sommige vergunbare activiteiten kunnen namelijk plaatsvinden op plekken die onder de reikwijdte van art. 174 vallen. Daardoor is in zoverre de burgemeester bevoegd en voor het overige het college. We zien dit bijvoorbeeld in art. 2.10 APV (Voorwerpen op of aan de weg) en in art. 3.3 APV (Seksbedrijf). Afgezien van de vraag of de aan de orde zijnde activiteiten relevant zijn in het kader van de Omgevingswet, verdient het vanuit wetgevingstechnische overwegingen aanbeveling om de desbetreffende bepalingen niet te splitsen in een college- en een burgemeestersvariant. Deze bepalingen blijven daarom in de APV. Omdat ze betrekking kunnen hebben op relevante activiteiten, moet uitdrukkelijk bepaald worden dat ze uitsluitend in een gemeentelijke verordening mogen worden opgenomen.

¹¹ MvT, p. 5 en 6.

4. Functies, gebieds- en objectaanwijzingen

In art. 4.2, lid 1, Ow, wordt bepaald dat het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bevat en andere regels die met het oog daarop nodig zijn.

Een functie is volgens de memorie van toelichting bij de Omgevingswet een gebruiksdoel dat, of de status (in de betekenis van bijzondere eigenschap) die een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft.¹² De term locatie is volgens diezelfde memorie van toelichting een ruimtelijk begrip dat een onderdeel van de fysieke leefomgeving aanduidt. Dat begrip omvat een punt, een perceel, een plaats, een gebied, een bouwwerk of ander object. Een locatie kan in omvang heel verschillend zijn, van een enkel punt, een lange strook (infrastructuur) tot een groot gebied. De locatie wordt begrensd door middel van een geometrische plaatsbepaling.¹³ Functies maken net als de huidige bestemmingen activiteiten mogelijk binnen of op een bepaalde geografische begrenzing.

In gemeentelijke verordeningen komen niet alleen gedrag regulerende bepalingen voor, maar ook bepalingen die aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid geven om gebieden of objecten permanent aan te wijzen voor een bepaald doel. Bij de gebieden kunnen we denken aan ligplaatsen voor woonschepen, tippelzones, markten en dergelijke. Het idee achter zulke aanwijzingen is dat ter plekke specifieke regels voor activiteiten moeten gelden.

Ook objecten kunnen worden aangewezen. De bedoeling is dan ze een bepaalde status te geven, als gevolg waarvan bepaalde activiteiten niet zijn toegestaan. Het gaat dan vaak om objecten met een monumentale status, zoals bomen en bouwwerken.

In de systematiek van de Omgevingswet vallen deze gebieden of objecten onder het begrip functie. Deze aanwijzingsbevoegdheden zullen dus uit de gemeentelijke verordeningen verwijderd moeten worden. Ze vallen in de toekomst onder de bevoegdheid van de gemeenteraad om in het omgevingsplan een evenwichtige toedeling van functies neer te leggen. Om dezelfde bevoegdheidsverdeling te bewerkstelligen als nu het geval is, zou de gemeenteraad een delegatiebesluit kunnen nemen als bedoeld in art. 2.8. Ow.

In de APV wordt ook op verschillende plaatsen de bevoegdheid aan de burgemeester gegeven om gebieden aan te wijzen waar bijzondere beperkingen gelden. We moeten dan denken gebieden waar het verboden is alcoholhoudende drank te nuttigen of in aangebroken flessen, blikjes en dergelijke bij zich te hebben, of veiligheidsrisicogebieden waar onder meer preventief fouilleren mogelijk is. Burgemeestersbevoegdheden kunnen niet worden ondergebracht in het omgevingsplan, omdat de Omgevingswet burgemeester en wethouders aanwijst als bevoegd gezag. Afgezien hiervan zijn deze aanwijzingen niet relevant in het kader van de Omgevingswet, omdat de geregleerde activiteiten niet relevant zijn in het kader van de Omgevingswet.

5. Absolute ge- en verboden

Een zeer groot aantal bepalingen in de gemeentelijke verordeningen is geformuleerd als een absoluut ge- of verbod. We moeten denken aan de verplichting om te gedogen dat aan een bouwwerk voorzieningen voor verkeer en verlichting worden aangebracht (art. 2:21) of het rookverbod in bossen en natuurterreinen (art. 2.18). Beide bepalingen hebben betrekking op activiteiten die permanente gevolgen kunnen hebben of kunnen hebben voor de leefomgeving. Bij opname in het omgevingsplan zou van deze bepalingen kunnen worden afgeweken met behulp van een omgevingsvergunning. Dat is niet de bedoeling van dit soort bepalingen. Het is daarom onjuist ze over te brengen naar het omgevingsplan. Voor deze bepalingen moet worden geregeld dat ze uitsluitend in een gemeentelijke verordening kunnen worden opgenomen.

¹² MvT, p. 137.

¹³ MvT, p. 137.

6. Samenvatting

Activiteiten die een langdurig gevolg hebben of kunnen hebben voor de leefomgeving (relevante activiteiten), worden via het omgevingsplan gereguleerd. Tot die gevolgen horen ook de via de leefomgeving veroorzaakte gevolgen voor mensen. Die gevolgen zijn velerlei en hebben betrekking op belangen als: gezondheid, onderhoud, bruikbaarheid en veiligheid van eigendommen en openbare ruimtes, persoonlijke veiligheid, uiterlijk aanzien van de leefomgeving en openbare orde. Deze belangen worden in gemeentelijke verordeningen verwoord als (onderdeel van) normcondities in bevoegdheidsnormen. In de tot nu gevoerde discussie wordt vaak gesteld dat de desbetreffende belangen het motief vormen voor het reguleren van een bepaalde activiteit. Onder de Omgevingswet is die discussie achterhaald. Bij het opstellen van een lijst van activiteiten die uitsluitend in een omgevingsplan mogen worden gereguleerd, hoeven we alleen te letten op de vraag of het om relevante activiteiten gaat, niet op de beoordelingsregels zoals in de verordeningen vervat.

Object- en gebiedsaanwijzingen zijn in de systematiek van de Omgevingswet toedelingen van functies. De desbetreffende in de verordeningen opgenomen bevoegdheidsnormen komen te vervallen. De aanwijzingen maken vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet deel uit van het omgevingsplan.

In het systeem van de Omgevingswet zijn burgemeester en wethouders het voor de omgevingsvergunning bevoegde bestuursorgaan. Los van de vraag of relevante activiteiten aan de orde zijn, geldt daarom dat bepalingen waarbij de burgemeester op grond van een wet in formele zin het bevoegde bestuursorgaan is (burgemeestersbevoegdheid) niet in het omgevingsplan worden opgenomen.

Er zijn ook bepalingen waarin een burgemeestersbevoegdheid zodanig is gelieerd aan een door de gemeenteraad in het leven geroepen bevoegdheid, dat ook deze laatste bevoegdheid aan de burgemeester is toegedeeld. Het is onwenselijk om hierin verandering aan te brengen. Deze bepalingen worden daarom ook niet opgenomen in het omgevingsplan.

Er zijn verder bepalingen waarbij of de burgemeester of het college bevoegd is. Uit overwegingen van overzichtelijkheid is het onwenselijk zulke bepalingen te splitsen. Ook deze worden niet opgenomen in het omgevingsplan.

Door de in de Omgevingswet gekozen systematiek is het altijd mogelijk om bij omgevingsvergunning af te wijken van het omgevingsplan. Ge- en verbodsbepalingen die vanwege de aard van de activiteit een absolute werking moeten hebben, worden daarom niet in het omgevingsplan opgenomen.